

Contribuciones del presupuesto participativo como estrategia de desarrollo local al desarrollo territorial rural en los territorios indígenas de Colombia

Contributions from the participatory budget as a strategy of local development to rural territorial development in the indigenous territories of Colombia

Christian Camilo Bernal Conde¹
Sociólogo Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Tomando como base el concepto de territorio entendido como construcción social basada en las relaciones de poder entre diferentes actores, nos trasladamos al contexto brasilero en el que se ejecutan estrategias de descentralización y ampliación de la democracia participativa a través de los presupuestos participativos, para analizar cómo, debido a la superposición de entidades territoriales y las diferentes estructuras de poder local, se debe generar una política participativa en los territorios indígenas que tome en cuenta las necesidades y las características históricas y culturales de las poblaciones indígenas para el desarrollo de estos territorios históricamente marginalizados. Se discute el enfoque del desarrollo socio-institucional que promueve las conexiones de lo global con el ámbito local, priorizando el desarrollo local con base en la inversión económica en el ámbito rural y la generación de empleo, aprovechando el resurgimiento de las identidades locales como contrapeso a la globalización. Como dimensiones claves del desarrollo territorial se discute la pertinencia de la descentralización del Estado y el establecimiento de redes y consensos locales, además de la reestructuración de los límites de los territorios, en cuanto se defiende la necesidad de concebir a los territorios como flexibles y orientados a la adaptación de los cambios sociales e institucionales.

Palabras clave: presupuesto participativo, estrategia de desarrollo local, desarrollo territorial rural, territorios indígenas, Colombia.

Abstract

Based on the concept of territory understood as a social construction based on the power relations between different actors, we move to the Brazilian context in which strategies of decentralization and expansion of participatory democracy are executed through participatory budgets, to analyze how, due to the superposition of territorial entities and the different structures of local power, a participatory policy should be generated in indigenous territories that take into account the needs and historical and cultural characteristics of indigenous populations for the development of these historically marginalized territories. The approach of socio-institutional development that promotes the connections of the global with the local level is discussed, prioritizing local development based on economic investment in rural areas and the generation of employment,

1 Magíster en Desarrollo Rural Territorial de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador.

taking advantage of the resurgence of local identities as a counterbalance to globalization. As key dimensions of territorial development, the relevance of the decentralization of the State and the establishment of local networks and consensus are discussed, as well as the restructuring of the boundaries of the territories, inasmuch as the need to conceive territories as flexible and oriented is defended to the adaptation of social and institutional changes.

Key words: participatory budget, local development strategy, rural territorial development, indigenous territories, Colombia.

Introducción

En Colombia los territorios indígenas han sido reconocidos como figuras constitutivas del patrimonio territorial de la nación. Constitucionalmente, estos territorios tienen el carácter de ser inembargables, inalienables e imprescriptibles. Esta particular condición reconoce la propiedad y la soberanía de estos territorios, es decir, que le pertenecen como tierras colectivas y privadas a las comunidades indígenas del país como mandato constitucional. Este reconocimiento pone en discusión varias cuestiones. En primer lugar, como base de las relaciones sociales, se problematiza la definición de territorio, entendida como el escenario que se construye por agencia de los individuos en el ejercicio del poder; en este sentido, emerge el problema histórico de la definición de los límites territoriales y las figuras jurídicas en las que se dividen actualmente las naciones latinoamericanas. En esta cuestión nos detendremos con más detalle posteriormente en este trabajo.

Una segunda cuestión derivada de la anterior, es el problema de la gobernabilidad como figura dependiente de una definición clara de los territorios, detrás de un buen gobierno está el saber compartir el poder entre los distintos actores que hacen parte de ese territorio. La constitución colombiana estableció diferentes entidades territoriales, además de los municipios, los departamentos y los distritos, se definieron provincias, regiones y Entidades Territoriales Indígenas (ETIS). Entre los propósitos por los cuales se crearon estas entidades territoriales están: gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias; administrar recursos; establecer tributos; y

participar en las rentas nacionales. En resumen, la construcción del territorio responde a la voluntad popular y a la cultura de las comunidades, por lo tanto, nos enfrentamos a un conflicto entre la instauración de unos límites que desconocen históricamente el papel de las comunidades y los criterios propios para la definición de los territorios desde las preocupaciones cotidianas y reales de los pueblos.

En el desarrollo local el concepto de participación merece una atención singular, debido a que se convierte en un elemento central de las diferentes posturas que plantean el desarrollo como una alternativa a la globalización. El caso del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre es el principal referente de la participación como una alternativa al modelo de democracia representativo y totalitario y el principal referente de intervención de la sociedad civil en la administración de los recursos, como muestra de autonomía de las instituciones que respaldan este proceso. Con en base en este referente empírico, abordaremos particularmente el manejo de los recursos del Estado en manos de los territorios indígenas como principales formas de participación dentro del desarrollo territorial rural, tomando como medida el caso de Porto Alegre, guardando todas las proporciones necesarias y aclarando que cada contexto particular no permite replicar ingenuamente una experiencia de este tipo.

Aunque en su conjunto los enfoques de desarrollo local no tienen una propuesta dirigida a las sociedades rurales, algunos enfoques nos aportan elementos para analizar situaciones concretas de desarrollo

o son fuente de inspiración para diversas propuestas emprendidas en muchos otros lugares. En lo que respecta al enfoque socio-institucional, hay elementos significativos que pueden aportar en el análisis del programa de presupuesto participativo en Porto Alegre y así mismo coadyuva en la elaboración de una propuesta para problematizar el manejo de los recursos y en otros propósitos establecidos para los territorios indígenas colombianos.

El enfoque socio-institucional

El desarrollo local en esta perspectiva se sitúa como una alternativa al paradigma de la globalización. Por esta vía, la concepción adoptada desde este enfoque es la postura de una articulación estrecha entre lo local y lo global para enfrentarse a una sociedad con diferentes rasgos de complejidad. La sociedad contemporánea en América Latina, al igual que la sociedad global en su conjunto, se enfrenta a diferentes escenarios en los cuales se cuestionan las características del estado-nación como forma de definir el territorio. Ante las posturas que afirman que lo global amenaza los fundamentos de los estados nacionales, en América Latina revive la discusión en torno a lo que significa el ordenamiento territorial y en cuanto a la forma que se ha adoptado para dividir el territorio y atender contra la gobernabilidad.

La emergencia de las identidades locales en un contexto global plantea la necesidad de construir alternativas desde lo local que privilegien el rescate de los valores y las formas de concebir el desarrollo en su conjunto. Sin embargo, el postulado que tiene mayor fuerza reivindica la conjugación entre lo global y lo local para un mejor entendimiento de los procesos sociales en la sociedad contemporánea (Arocena: 2001). Entre tanto, una opción que reivindica esta vinculación desconoce el ámbito de lo nacional, de por sí ya muy cuestionado, pues no es garantía de reconocimiento de las diferencias, asimismo no contempla una

redefinición siempre constante de los límites y la adopción de figuras territoriales más acordes con la realidad social.

El contexto más usual para responder a las demandas del desarrollo local es la descentralización, esta es una de las principales recomendaciones para el desarrollo porque plantea varias cuestiones afirmativas. La descentralización del Estado actúa en dos sentidos: permite la expansión de la institucionalidad pública hasta los rincones más alejados de la geografía nacional, mediante una redistribución de los recursos, con el fin de promocionar el desarrollo local y la participación, y a su vez, desconcentra el poder de un organismo central y permite la actuación de otros sectores de la sociedad civil en las decisiones que afectan el territorio y las comunidades locales.

Si analizamos el carácter del desarrollo local nos enfrentamos a una lógica que privilegia la cooperación y la negociación de los actores locales, es en este sentido es un proceso orientado (Gallicchio: 2004). El desarrollo local es a la vez una alternativa a la globalización, pero privilegia ciertos elementos que permitan la inserción de las sociedades locales. Por otra parte, cada proceso debe responder a contextos específicos de acuerdo a las identidades locales, además plantea el reto de la unidad de la diverso, la integración social con un reconocimiento de la diferencia. En suma, son procesos de integración de los actores de un territorio mediante acuerdos de cooperación y negociación de las diferencias, con el fin de preservar el poder local y resolver los problemas del cambio institucional.

Convocar las miradas sobre lo local en el mundo contemporáneo ha servido para relativizar el poder absoluto de la globalización y de los modelos industriales y económicos a gran escala. En general, ha contribuido a la movilización de los sectores marginados por los procesos de modernización y ha fomentado el surgimiento de iniciativas y demandas locales que reivindican la esencia cultural de las comunidades que fueron adheridas a los

proyectos macro de los estados nacionales en casi todo el mundo.

Como respuesta a la crisis económica, las iniciativas locales basadas en la conformación de nuevos acuerdos sociales contribuyen con la formulación de nuevos esquemas económicos que fortalecen los intereses de las comunidades locales frente a la globalización. En particular, se requiere la expresión de estrategias para la dinamización de la economía y la ampliación del empleo. Claramente una política de empleo es el eje articulador del desarrollo económico local, para la cual deben integrarse factores políticos, económicos y sociales. (Gallicchio: 2004)

El problema de la participación se asienta en la debilidad institucional que inunda a las sociedades latinoamericanas. El Estado como principal figura política, se encuentra desligado de la sociedad civil, en cuanto sus principales vínculos se establecen con los sectores privados -el sector bancario y las transnacionales-, en el afán de restar la expansión de la institucionalidad pública en detrimento de los bienes de la nación y la ciudadanía.

Desarrollo rural y territorio

El desarrollo local socio-institucional persigue acuerdos de concertación en el territorio, mediante el establecimiento de redes entre actores. La clave del desarrollo está en identificar las potencialidades de los actores, tanto internos como externos, para el dominio y el control territorial mediante la generación de acuerdos. Las instituciones adquieren una connotación extensa que incluye, además de las organizaciones, los procesos colectivos en cuanto a formación de valores, las estrategias locales de producción, el desempeño de roles y el establecimiento de normas.

A lo largo de los debates en torno al desarrollo rural se establece que este está asociado a una serie de cambios generales de la sociedad rural y además se enfrenta a los retos que implica su transformación en el nuevo escenario de

la reestructuración global. Para Schneider el desarrollo rural puede ser entendido de la siguiente forma:

El desarrollo rural es definido como un proceso que resulta de las acciones articuladas, que buscan inducir cambio socioeconómicos y ambientales en el ámbito del espacio rural para mejorar la renta, la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones rurales. (Schneider: 2003; 7)

Las iniciativas de desarrollo rural desde un abordaje territorial han surgido en los Estados como estrategia para enfrentar los retos de la globalización y la crisis del enfoque regional que albergaba las ideologías industriales hasta el surgimiento del neoliberalismo. Este argumento hace parte del proceso de reestructuración del aparato estatal, el cual incluye procesos de descentralización y crea las condiciones para el surgimiento de la sociedad civil como protagonista del desarrollo local y rural.

Ahora pensar lo rural significa hablar en términos de territorios y nuevas posibilidades de pensar las relaciones del Estado con la sociedad rural, en un contexto de reestructuración en cual surge una nueva institucionalidad como resultado de una redefinición de las relaciones sociales, de una fórmula de desarrollo pensada en la redefinición de las políticas públicas centradas en la agricultura y de una revalorización de las cuestiones ambientales y la sustentabilidad.

La política preconizada por el desarrollo local se fundamenta en la redefinición del territorio como espacio económico, el cual sugiere unas transformaciones productivas que necesariamente desvinculan el quehacer rural a la agricultura. Tanto así que, hoy en día se privilegia el enfoque de la pluriactividad y las condiciones diferenciales del territorio para insertarse en el mercado laboral sin desprenderse del entorno rural. La preocupación por insertar el elemento territorial en el desarrollo económico deriva en nuevos aportes teóricos que definen el desarrollo territorial rural como

la combinación de las transformaciones productivas e institucionales ocurridas simultáneamente que buscan superar la pobreza rural. (Schejtman: 2004)

El territorio hace referencia al espacio socialmente construido con base en las relaciones de poder. El territorio no cuenta con una existencia física y tampoco es una categoría inamovible, sus límites son dinámicos y responden a los cambios culturales de los grupos humanos. Un territorio es también la expresión de una cultura y representa una forma particular de ver el mundo, representar y apropiarse el espacio. Es también una forma de reproducción de la vida en sociedad, en cuanto es el fruto de las transformaciones derivadas de la acción humana en todas sus expresiones. El trabajo material, mediante la relación con la naturaleza, logra modificar el ambiente geográfico y generar una serie de dinámicas políticas, económicas y culturales que configuran un territorio. Las relaciones de poder se encuentran en la base de la construcción territorial, son el elemento constitutivo y la principal representación de los intereses de los grupos humanos sobre el territorio.

El despertar del concepto de territorio surge en el contexto de la globalización como un escenario de resistencia, de reivindicación de las identidades y de dinamismo de las organizaciones locales. La creciente interdependencia universal entre los distintos lugares se constituye en la nueva realidad del territorio, se transita de la figura de Estado territorial a la transnacionalización del territorio. Este dinamismo adquirido nos remite al inicio de la historia, lo que constituye la metáfora del retorno del territorio. (Santos: 2005)

En este sentido, es posible hablar de dos formas de integración, lo que Santos llama de horizontalidades y verticalidades. El primer término nos remite a la proximidad entre lugares, a la construcción de normas locales o regionales, mientras que el segundo se refiere a la interconexión de lugares distantes ligados

por otro tipo de relaciones sociales. En este último escenario es posible hablar de las redes como elementos de conexión entre las cuales siempre se generan vacíos, negación de los actores locales y quiebra del tejido social. Por tanto, el autor convoca la noción de François Perroux sobre el espacio banal, como firme oposición a las redes, rescatando todo el espacio como el espacio de todos.

La importancia de los procesos locales es puesta en cuestión por estas nociones. Las vivencias cotidianas son revaloradas y se debaten entre, la dirección por reglas locales o por la imposición proveniente de afuera. Dentro de esta lógica, emerge la noción de poder, en cuanto la información se convierte en un instrumento de unión entre las diversas partes del territorio, a la vez que el control y la definición de un territorio se moldean por las relaciones de poder. Lopes de Souza (1995) define el territorio como el espacio social construido desde y a partir de las relaciones de poder que define un límite (alteridad), de esta forma es posible pensar en procesos de territorialización, reterritorialización y desterritorialización.

El presupuesto participativo de Porto Alegre

El caso del presupuesto participativo en el estado de Rio Grande do Sul en Brasil es una experiencia ejemplar de participación y movilización popular, en la que intervienen grandes sectores de la población en la definición del presupuesto de las ciudades. La capital Porto Alegre congrega a grandes sectores sociales afligidos por la pobreza y por la diferenciación social por causa del modelo económico imperante en este tipo de contextos regionales. Además, la lógica neoliberal imperante está reforzada por un sistema burocrático ampliamente extendido junto con tradiciones políticas clientelistas y democracias eminentemente representativas. Frente a esta lógica el modelo del *orçamento participativo* (OP) creó unas condiciones sui

generis en una ciudad que se ha erigido como el epicentro de las luchas sociales y de los grandes foros antiglobalización.

La progresiva consolidación de la sociedad civil como poder público y protagonista en la identificación de las problemáticas de la ciudad ha transformado el ideario político tradicional y han emergido nuevas formas de control público sobre las acciones del Estado, en particular el presupuesto como elemento central, Boaventura de Sousa nos describe esta situación:

El OP de Porto Alegre es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión. (De Sousa: 2004; 27)

En el caso de Porto Alegre la estructura participativa es masivamente popular, son los pobres quienes se involucran más en el dispositivo participativo (Gret: 2002; 97). Claramente queda en evidencia la necesidad de las clases populares de aprovechar los espacios disponibles para la participación y más precisamente, para expresar sus preocupaciones cotidianas respecto a la vida en cada barrio de la ciudad. En este sentido, las grandes asambleas promueven la integración y la posibilidad de expresión, rescatando los asuntos aparentemente intrascendentes de las personas comunes como preocupaciones relevantes para las discusiones del presupuesto de la ciudad.

El presupuesto participativo tiene un efecto redistributivo masivo entre los sectores y favorece la inversión en las zonas más pobres (Gret: 2002; 66). La razón fundamental por la cual existe una legitimidad favorable al OP entre los sectores populares es la posibilidad de obtener recursos directos para la inversión en los barrios pobres de la ciudad. También se demuestra la efectividad en la redistribución

por el creciente interés en la participación, en términos cuantitativos y en la presencia permanente de nuevos participantes. Esta participación representa un aumento significativo en las personas que pueden ejercer directamente la ciudadanía a cambio de delegarla. (Gret: 2002)

Uno de los desafíos recurrente en la definición de la naturaleza de la participación tiene que ver con el problema de la escala. La celebración de asambleas generales facilita la expresión popular, pero dificulta la articulación de las diversas demandas a las exigencias más amplias de cobertura de las necesidades básicas y prioritarias dentro del más amplio contexto de la ciudad. En este debate entra en cuestión el manejo de la información y su difusión de forma comprensiva a todas las personas que acuden a los escenarios de participación. Finalmente, la participación y la elección de representantes está condicionada por los orígenes socio-económicos y culturales de los participantes, muestra de ello es la marcada diferencia y el mayor peso que tienen los sectores populares con ciertos niveles educativos y que se ubican en mejor posición respecto a condiciones económicas y materiales.

La subdivisión por distritos territoriales contribuye a focalizar las demandas y facilita el desplazamiento y la creación de espacios con un mayor acceso a la población de la zona. Además, la segmentación y consolidación de los territorios fortalece la identidad cultural y la apropiación de los escenarios de participación y el debate de las problemáticas que enfrenta la vecindad, inclusive permite generar identidad por alteridad con otros distritos. La neutralización de la competencia y la búsqueda de privilegios se manejan mediante un detallado sistema de asignación de puntos a las necesidades, en las que se manifiestan las diferencias en cuanto a requerimientos de acuerdo al sector del cual se trate, lo que permite agrupar las demandas identificadas por la población de manera prioritaria.

Un elemento adicional para el debate,

no menos fundamental, es el tema de la institucionalización del presupuesto. El OP surge por iniciativa del *partido dos trabalhadores* (PT) a finales de la década de los 80, después de superar inconvenientes de orden técnico y de sobreponerse a las críticas de otros sectores políticos que hallaban clara muestra de clientelismo, la participación en términos cuantitativos se incrementa en los años posteriores, la apropiación del dispositivo y la legitimación de toda la pirámide participativa se comienzan a reconocer con mayor amplitud por el conjunto de la sociedad. Tanto así que en la actualidad esta experiencia se contempla como una iniciativa popular, con carácter autónomo, ya que cuenta con una abundante legitimidad entre los gobernantes y la ciudadanía.

Los conflictos de intereses no son ajenos a la propuesta del OP. La *câmara dos vereadores* está encargada de discutir y promover en última instancia la aprobación del presupuesto, funciones particulares de esta instancia legislativa, aunque debido a la aprobación ciudadana y la progresiva conformación de la propuesta, los delegados de la cámara se ven obligados a aprobar el presupuesto sin mayores objeciones que se interpongan a su libre desarrollo. Las objeciones actúan comúnmente sobre la pérdida de funciones del legislativo y la exclusión de los debates en la formulación del presupuesto. La complejidad en la construcción de la propuesta enfrenta a los sectores que apoyan la representatividad y la prórroga de los períodos de los delegados del *Conselho do Orçamento Participativo* (COP), así como la institucionalización del dispositivo, y por otro lado quienes defienden la autonomía del proceso y de la sociedad civil como la principal figura para ejercer la cogestión con el Estado, decretando el OP como producto de la auto-organización popular.

Ampliamente se ha observado la creciente superposición de las preocupaciones de las asambleas territoriales sobre las juntas temáticas, estas últimas creadas a partir de 1994, como resultado de la satisfacción

temprana de las necesidades básicas como pavimentación y servicios públicos. En cada distrito comienzan a discutirse temas más amplios relacionados con la comunidad y esto ha derivado en discusiones acerca de la superposición de mecanismos de participación. (De Sousa: 2004). Sin embargo, este avance progresivo de las asambleas del distrito se fundamenta en que las comunidades han asumido sus propias reglas y en consecuencia en cada distrito se definen y jerarquizan las exigencias específicas dentro de cada prioridad (De Sousa: 2004; 50). Llegamos a la conclusión junto con este autor que la conflictividad es el resultado del incremento en términos cualitativos de la participación y la efectividad respecto a cómo se han resuelto las demandas identificadas en cada distrito.

Aunque la participación pueda ser reducida a un recurso de legitimación de la estructura local de gobierno o como un respaldo político al PT, siendo que la identificación con el partido es cercana al 50% de la población, el mecanismo participativo se traduce en una estructura de gobierno compartido entre el ejecutivo y la sociedad civil. Progresivamente presenciamos el enraizamiento en la cultura de la ciudad del OP como instrumento emergente de participación que sostiene los procesos de *globalización contra-hegemónica* que florecen en Porto Alegre. Las transformaciones en la sociedad son el principal fundamento del carácter autónomo de la propuesta, por ejemplo, la creación e reinención de las mesas temáticas es el resultado de la creciente demanda por superar las reivindicaciones convencionales y acceder a nuevos espacios como la cultura, la educación, el deporte y el desarrollo ambiental como clara muestra de un proyecto de ciudad más complejo e incluyente. No por casualidad Porto Alegre es un referente mundial de innovación y un privilegiado en cuanto a calidad de vida en Brasil y en el continente.

Uno de los principios que rigen la aplicación del OP es la inversión de prioridades, en la que se destaca la estrategia del gobierno

municipal por priorizar las propuestas de las comunidades, en oposición a los modelos autoritarios y sin consulta que por lo general derivan de la democracia representativa. La inversión en obras y equipos son definidas bajo un proceso conjunto de negociación y deliberación, en donde los protagonistas son los participantes, la dinámica deliberativa permite superar la formación del interés general, que de otra forma se efectuaría por la simple adición o negociación de los intereses particulares. (Gret: 2002)

La democracia participativa forjada en el proceso requiere de una dosis indispensable de representatividad, siempre y cuando se ejerza con el debido control y seguimiento a las normas establecidas por este mecanismo. Muestra de ello es el fomento del compromiso de los delegados ante el COP que no reciben una remuneración económica y se les restringe la reelección hasta un período máximo de dos años. Por esta vía se promueve el surgimiento de nuevos liderazgos y se evita la permanencia e identificación de las personas con estos cargos. A pesar de la autonomía y la renovación, algunos delegados aprovechan la coyuntura para continuar con una carrera política. También el proceso no es ajeno a las críticas sobre la cooptación y la dependencia frente al Estado. Contemplemos más en detalle cómo está conformada la participación respecto a la presencia de mujeres y jóvenes en la pirámide participativa.

El OP en consonancia con la participación popular

El modelo de democracia liberal heredado por las sociedades contemporáneas verifica el concepto de la representación como el elemento indispensable para mantener el orden social. Este modelo de democracia deterioró tanto el sistema político, llevándolo a una crisis sin precedentes en la sociedad actual, como al cercenamiento de los mecanismos de expresión popular de las masas en la mayor parte del sistema mundo.

Los grupos sociales excluidos históricamente del poder demandan mayor participación como baluarte para el fortalecimiento de la democracia real. La participación aparece de diversas formas en el momento actual, en medio de las críticas y los juicios contra la democracia socialista y los sistemas de democracia representativa.

El OP es una experiencia reciente que surge en contextos nacionales en los que el aparato estatal deriva plenamente de las ideologías neoliberales que se han expandido por todo el mundo en las últimas décadas. Tal contradicción refleja la importancia que adquieren los procesos de construcción de sociedades locales, que se manifiestan a la par con modelos de desarrollo local que se sustentan en las particularidades que brindan los territorios y se benefician de aquellos vacíos que se crean en la base de las estructuras que sustentan la globalización, a medida que las contradicciones se manifiestan con mayor claridad. Esta experiencia consigue la combinación de un modelo de democracia participativa que depende de la elección de delegados para intervenir en las instancias superiores de la pirámide participativa. En este caso, muchos de los retos relacionados con la eficacia, la institucionalización y la escala dependen del funcionamiento de este método de participación combinado. La victoria radica en el fortalecimiento de la autonomía del proceso, la reinvención de nuevas estrategias, la combinación con otras formas de participación directa y la afinación progresiva del mecanismo participativo.

Propuestas de mayor ambición reparan en el tránsito progresivo de la democracia representativa a la democracia participativa, en esencia para conseguir una victoria de la participación popular sobre la ideología burguesa (Fals: 1986). Parafraseando al científico político mexicano Roberto Varela, Fals Borda defiende la tesis de que mientras más aislada sea la comunidad en relación con el Estado más intensas y eficaces son sus actividades organizativas y el progreso colectivo. Existe una tendencia de asimilación

de las propuestas novedosas por el Estado y por organizaciones internacionales, con el fin de neutralizarlas y aprovechar las energías que son puestas en la movilización de estas estrategias. La experiencia de Porto Alegre representa un ejemplo de la práctica de la participación popular, entendida bajo su carácter ontológico como la vinculación en una iniciativa del carácter igualitario de todos los participantes:

En esencia, la participación así concebida, es una filosofía de la vida, una actitud vivencial que satura todos los aspectos importantes de la personalidad y la cultura. Le da sentido a la existencia y, por lo tanto, tiende a producir y a condicionar todas las estructuras de la sociedad. (Fals: 1986; 38)

El presupuesto participativo representa una oportunidad mayor de democratizar otros aspectos de la sociedad, este ejercicio tiene la peculiaridad de que, en la medida en que consigue movilizar grandes sectores diversos e integrarlos con un objetivo común logra despertar nuevas preocupaciones por otros aspectos de la vida en sociedad, como todos aquellos relacionados con el entorno físico y moral de la ciudad. La participación así dirigida convoca a un nuevo modelo de sociedad en el cual las relaciones de subordinación se superan en la medida en que la relación sujeto/sujeto cobra mayor vigor y trasciende al conjunto de las relaciones humanas.

Reconocer en los participantes la capacidad de definir las prioridades para la inversión del presupuesto es concederles el carácter de sujetos en el proceso de formación de ciudadanía. Esta definición presupuestaria es responsabilidad de las comunidades y no recae solamente en los gobernantes. El OP amplía los compromisos de los ciudadanos y las organizaciones de base con el conjunto de la sociedad de Porto Alegre, la participación directa permite un involucramiento de los ciudadanos con las problemáticas más generales que enfrenta la ciudad, invita a generar propuestas colectivas para resolverlas y genera una identidad más real con lo público y con los mecanismos de participación.

El proceso participativo es un proyecto de largo aliento que debe protegerse de las amenazas que intentan destruir la gestión compartida entre la sociedad civil y el Estado. De igual forma, es un obstáculo a las políticas de privatización de lo público y la reducción del Estado, por el contrario es una estrategia de extensión de la figura del Estado a los espacios en donde se refugia la sociedad civil, el mecanismo participativo de Porto Alegre permite la movilización de diferentes organizaciones políticas, culturales, deportivas, religiosas, etc. que requieren mayor visibilidad y espacios para presentar sus diferentes propuestas y proyectos para la ciudad.

Los propósitos de las entidades territoriales

De nuevo aparece el territorio como el contexto en el que se realiza la participación. El dominio de una ideología representativa repercute asimismo en el control de los territorios, fundamentada en la concentración del poder, por tal motivo los territorios pierdan el dinamismo que requieren para su refundación y además dependen de un organismo central que restringe incluso el acceso a los recursos y dificulta la inversión. Una visión pluralista beneficia la construcción de territorios más incluyentes y en ese sentido más democráticos, se convierten en la base de mayores apuestas de participación local.

El modelo de democracia representativa prácticamente perpetúa los límites administrativos, debido a que en las regiones aún persiste el clientelismo y los cacicazgos políticos interesados en mantener la actual división administrativa. La discusión va más allá del establecimiento de simples límites y divisiones superfluas, el legado histórico y cultural de la nación hace pensar en la disolución de los límites departamentales, que como lo ha manifestado el profesor O. Fals (1996), se han vuelto obsoletos y están minando la gobernabilidad del país, él sostiene que los límites deben concebirse como

realidades flexibles y el ordenamiento debe atender a ese mismo principio, resaltando las distintas unidades territoriales constituidas por bases humanas, económicas y raigambres históricas firmes.

El actual acuerdo constitucional que modificó el panorama territorial en Colombia, promueve el fortalecimiento de las organizaciones que persiguen la democracia participativa. Hemos planteado que el OP de Porto Alegre creó una nueva institucionalidad que permite la movilización de grandes sectores de la población en un contexto de credibilidad en las instituciones del Estado y en la institucionalidad surgida en el proceso. Los resultados en el contexto colombiano no son satisfactorios porque no existen canales de participación directa para la población, y en este sentido se encuentra ausente en la concepción territorial una institucionalidad que involucre a los sectores populares en la discusión de cualquier presupuesto.

Las condiciones para el surgimiento de la democracia participativa no están dadas, debido a que los esfuerzos por establecer una ley orgánica de ordenamiento territorial que respalde las conclusiones sobre la necesidad de reestructurar la división administrativa para renovar el papel histórico de los proyectos colectivos materializados en los territorios indígenas, las regiones y las provincias, no han contado con la voluntad política de las oligarquías que se resisten a desconcentrar el poder.

Muchas de las organizaciones sociales latinoamericanas comprenden que la lucha por recuperar el poder debe librarse en el territorio local, porque las amenazas externas están siempre al acecho, en particular sobre aquellos territorios ambientalmente atractivos para realizar grandes proyectos de explotación de recursos. Defender el territorio desde el conocimiento propio, desde todas las lógicas comunitarias, aquellas que poseen todas las herramientas analíticas para establecer cuáles son los proyectos de vida que más les convienen, cuál es el plan trazado con respecto al futuro de los territorios, todo esto significa

autonomía, lucha contra hegemónica por la creación del poder popular. Queda más que nunca establecido que el territorio, como noción política y cultural, se construye por el conjunto de las relaciones de poder que se someten a la voluntad de un espacio social y geográfico.

Como advertimos anteriormente, entre los propósitos de las entidades territoriales indígenas (ETIS) está el administrar los recursos cedidos por la nación, por concepto de regalías principalmente, que corresponde a un porcentaje en la participación de los recursos generados por la explotación de los recursos pertenecientes a la nación. Gracias a estos recursos las entidades territoriales consiguen asumir los gastos administrativos y garantizar las inversiones en proyectos demandados por la población de los resguardos. Cuando nos referimos a entidades territoriales que administran los recursos estamos hablando también de los municipios, porque muchos resguardos indígenas se encuentran registrados ante una municipalidad y dependen de la gestión del gobierno local para obras e inversiones de carácter regional. El tránsito de los recursos pertenecientes a las comunidades por el sistema burocrático implica costos de funcionamiento que fomentan el detrimento de los recursos públicos.

Las parcialidades indígenas asentadas en estos territorios bajo ciertos criterios, conciben límites territoriales que no corresponden necesariamente con la definición generada a partir de la creación de los resguardos, recordemos que estos surgen como una figura de aislamiento por parte de la corona española previo al período republicano. Es común encontrar territorios indígenas rodeados o superpuestos por áreas protegidas, en la actualidad una extensa cantidad de resguardos compiten con los parques nacionales como autoridades ambientales del Estado. En principio, esto genera un conflicto en lo que se refiere al control territorial, ocurre que existe una “extraña superposición de autoridades administrativas sobre autoridades políticas” (Houghton: 2008) Asimismo, en muchos casos

se presentan este tipo de irregularidades en cuanto a la definición del territorio: áreas en litigio entre departamentos, regularización de tierras para campesinos en resguardos indígenas, presencia de actores armados y siembra de cultivos de uso ilícito acompañada de fumigaciones con glifosato por parte del Estado.

Bajo la óptica del modelo socio-institucional, la participación local debe anclarse a un desafío más amplio de descentralización. Las entidades territoriales indígenas son una muestra de la continuidad cultural y el mantenimiento de la identidad construida históricamente, al igual que lo han hecho otras figuras como las regiones y las provincias, el reto de la sociedad civil está en exigir de los gobernantes defender el nuevo orden territorial de la nación para promover nuevos proyectos de gobernabilidad local y la generación de nuevos espacios de participación ciudadana. Un enfoque de desarrollo local se preocuparía por la identificación de los actores y las redes que se establecen dentro y fuera de los territorios, de tal modo que, confía en la capacidad de los actores para generar acuerdos que fortalezcan la unidad territorial.

La jerarquía indígena funciona de manera distinta a las instituciones del Estado. Las autoridades que representan a la comunidad son una serie de instituciones de carácter político y cultural que se eligen en grandes asambleas en las que es evidente la participación popular. Los cabildos son al mismo tiempo la autoridad política y la institución que encarna el poder espiritual de la colectividad, esta representación alberga una variedad de significados que comprometen aún más la gestión. Entre el cabildo y la comunidad existe un vínculo mucho más complejo que un sistema de representación común. Aunque existe un reconocimiento de las funciones de la autoridad, el cabildo no puede oponerse a las determinaciones y al sentir colectivo de la comunidad, inclusive las decisiones están influenciadas por la participación y las recomendaciones de otros sectores de la comunidad.

Conclusiones

El enfoque de desarrollo local socio-institucional coincide en diversos aspectos con la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre y con las dinámicas de participación popular que emergen en contra de la democracia representativa. En términos generales dicho enfoque defiende la articulación entre la participación y la descentralización administrativa con el fin de aprovechar los recursos como el capital social, con el objetivo de generar acuerdos de cooperación entre los actores para fortalecer el tejido social y promover el desarrollo. De igual forma, se trata de identificar las prioridades locales, las estrategias colectivas de las organizaciones participantes, las posibles redes públicas y privadas con agentes externos con interés en el desarrollo de lo local, con el objetivo de formular proyectos políticos pluralistas en los que se reconozca el peso histórico de los actores y el territorio.

El papel del territorio como escenario de la participación y el desarrollo rural es reconocido con mayor fuerza por diferentes disciplinas y diferentes enfoques de desarrollo. Está claro que, las propuestas de desarrollo desde lo local han dado un uso instrumental a la noción de territorio para posicionar sus propuestas normativas. El valor del territorio radica en su definición ontológica que lo identifica como el resultado de las relaciones de poder, como la objetivación del espacio bajo el peso de las relaciones sociales. Su importancia analítica está en su aporte a la comprensión de los procesos sociales locales frente a los retos de la globalización en todas sus formas. También es el canal de las ideologías que sirven a los intereses del Estado o a una clase social en particular, aunque en su carácter científico contribuya a interpretar las relaciones sociales sobre una base material que en ocasiones se desconoce.

La participación en la definición del presupuesto es el escenario adecuado para establecer un esquema sobre la distribución del poder en diferentes escalas. Los recursos de la nación colombiana no son puestos a discusión fuera del

poder legislativo que se encarga de aprobar el presupuesto, las inversiones no son discutidas en asambleas generales con la población. La democracia representativa actúa plenamente como figura legal para establecer las prioridades y las inversiones que requiere la nación, principalmente en el ámbito departamental y municipal. A pesar de tener identificado el problema de las actuales formas jurídicas en las que se divide el territorio, los escándalos por corrupción, la pérdida de recursos del Estado y la desviación de recursos están completamente vigentes en la vida del país.

Un elemento que podría resultar de un proceso de movilización y participación en el presupuesto de las clases populares en el contexto colombiano, sería el fortalecimiento de los vínculos de las clases menos favorecidas, en particular las comunidades indígenas con mayores índices de pobreza, dentro del conjunto de la sociedad nacional. De hecho, existen experiencias exitosas que han demostrado la eficiencia en el manejo de los recursos por organizaciones indígenas paralelamente a las funciones del Estado en algunos departamentos en los que existe una población indígena significativa y una legitimidad histórica en el contexto político regional.

Referencias

- Arocena, José (2001). Globalización, integración y desarrollo local. En: Vázquez Barquero y A. & Madoery (comp), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Buenos Aires, pp. 30-46.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo*. Abya Yala, Quito.
- Gallicchio, Enrique (2004). *El desarrollo local en américa latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social*, Programa de Desarrollo Local Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.
- Gret, Marion y Yves Sintomer (2002). *Porto Alegre: los desafíos de la democracia participativa*, CIUDAD-ABYA YALA, Quito.
- Fals Borda, Orlando (Marzo 5 de 1986). *Democracia y Participación algunas reflexiones*. Ponencia presentada en la plenaria sobre luchas democráticas en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología, Río de Janeiro.
- Fals Borda, Orlando (1996). *Región e Historia, elementos sobre el ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. TM editores-IEPRI, Colombia.
- Houghton, Juan (2008) *La situación de los territorios indígenas superpuestos por áreas protegidas en Colombia*. Congreso Mundial de Conservación de la IUCN, con el apoyo del Centro de Cooperación al Indígena CECOIN Y ALMÁCIGA Grupo de Trabajo Intercultural, Barcelona, del 5 al 14 de octubre de 2008 CECOIN.
- Lopes de Souza, Marcelo José (1995). "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". Em: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Santos, Milton (2005). O retorno do território. En: *OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005-)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schneider, Sérgio (2003). *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*. Trabalho apresentado no I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, Fortaleza/Ceará, 16, 17, 18, 19 de novembro de 2003, Organizado pelo IICA-Brasil e MDA.
- Scjetman, Alexander; Berdegué, Julio (2004). Desarrollo territorial rural. En: *Debates y temas rurales No. 1*. Santiago: RIMISP.